



Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política

Tesis de grado

“¿Concejos Deliberantes activos o subordinados a los Intendentes Municipales? Evaluación del papel de los concejales de los Municipios de General San Martín y Tres de Febrero en la accountability horizontal”

Alumno: Juan Cruz Argañaraz

Mail: jcarganaraz@gmail.com

Teléfono: 15-57047806

Directora de Tesis: Doctora Constanza Mazzina

Mail: conimazzina@yahoo.com.ar

-Año 2014-

Índice

	Página
1. Introducción	4
2. Marco teórico	8
3. Desarrollo de la Tesis	27
 <u>Capítulo I: Las variables institucionales para los Municipios</u>	
de Gran Buenos Aires.....	27
1. El municipio en la Constitución federal argentina y el caso particular de Buenos Aires	27
1. 1 Los controles en la Ley Orgánica Municipal	28
1.2 Uno menos y otro más institucionalizado	39
 <u>Capítulo II: Las variables partidarias</u>	
2. El sistema electoral en los municipios	42
2.1 La especial traducción de votos a bancas en la Provincia de Buenos Aires	43
2.2 Las listas sabanas y el efecto arrastre.....	44
2.3 Los casos.....	46
2.3.1. Partido General San Martín.....	46
2.3.2. Partido de Tres de Febrero.....	52
 <u>Capítulo III: El control efectivo y la performance de los concejales.....</u>	
3. Las sesiones deliberantes.....	58
3.1. Las sesiones del Concejo Deliberante de General San Martín	58
3.1.1. Período Legislativo 2004-2007	59
3.1.2. Período Legislativo 2008-2011	74
3.2. Las sesiones del Concejo Deliberante de Tres de Febrero	92
3.2.1. Período Legislativo 2004-2007	92
3.2.2. Período Legislativo 2008-2011	108

3.3.La performance de los concejales.....	123
3.4. Caudillos en sus tierras	127
4. Conclusión.....	134
5. Anexo	138
5.1. Noticias periodísticas de interés.....	138
5.2. Pedidos de Informe por partido y por mes en Municipios de San Martín y de Tres de Febrero.....	156
6. Bibliografía General	160



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Resumen del trabajo de investigación

En este trabajo de investigación analizamos el control horizontal que realizan los concejales sobre el Intendente municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Son legislaturas activas o subordinadas? Utilizando los casos de estudio de los Municipios de General San Martín y Tres de Febrero, en primer lugar hacemos una descripción exhaustiva sobre las herramientas que le otorga la Ley Orgánica de las Municipalidades a los concejales de los municipios. Luego mostramos la influencia del sistema electoral en la conformación de partidos y bloques en el legislativo municipal. Tomando en cuenta estas variables, realizamos un análisis descriptivo de las sesiones deliberantes de ambos Municipios entre 2004 y 2011, demostrando como a medida que los años pasan, el control disminuye y los concejales comienzan a aliarse con el bloque oficialista. Finalizamos el trabajo entendiendo que es un aporte a la dinámica política del nivel local, al concepto de accountability y que aún quedan caminos por explorar como es el rol de los ciudadanos dentro de los municipios.



1. Introducción

Se han escrito grandes libros, teorías y papers sobre el funcionamiento de los gobiernos nacionales y hasta de los gobiernos subnacionales, sin embargo cuando de gobiernos locales se trata la bibliografía se acota, ya sea porque se considera que no es un área con incidencia política o porque allí se repiten ciertos parámetros comunes con la política nacional y la subnacional. Sin embargo, esto no sucede ya que se trata de gobiernos que tienen funcionamientos, sistemas e instituciones diferentes y particulares. Con tal motivo y para contribuir en la teoría de la ciencia política se llegó al siguiente interrogante: ¿Se ha desarrollado un control horizontal de los Concejos Deliberantes sobre los Ejecutivos de los municipios de General San Martín y Tres de Febrero entre el 2004 y 2011?

No es posible avanzar en la investigación sino se comienza a sugerir una explicación o solución de la dificultad que la originó. Así llegamos a una respuesta tentativa a la pregunta de investigación o lo que metodológicamente denominamos hipótesis. La hipótesis principal de este trabajo de investigación *es que el cuerpo Legislativo municipal no logra realizar un control efectivo en los Ejecutivos de los municipios de General San Martín y Tres de Febrero ubicados al norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre el 2004 y 2011, debido a que sus miembros no poseen incentivos institucionales, partidarios y a su vez no desempeñan una buena performance.*

Ahora bien, tal como podemos observar en nuestra hipótesis, la investigación tendrá su delimitación espacial que serán los Municipios de San Martín y Tres de Febrero y también la respectiva delimitación temporal que es desde el año 2004 hasta el 2011. Tomando como objeto de estudio estos dos municipios se busca desarrollar una conclusión sobre la pregunta o el problema principal que el trabajo intenta resolver y de este modo comprender el funcionamiento de la accountability horizontal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Trabajaremos entonces con dos casos que tienen la particularidad de haber tenido intendentes por más de 10 años y se analizarán sus mandatos en dos periodos específicos que son: desde el 2004 hasta el 2007 y desde el 2008 hasta el 2011.

En la actualidad, en la Provincia de Buenos Aires, de los 135 distritos que existen, 31 posee un intendente que tiene más de 10 años en el poder. Es decir que más de un 20% de

los intendentes de la provincia se han perpetuado por más de tres mandatos (La Nación, 2014)¹. Lo interesante de estos dos intendentes seleccionados, Ricardo Ivoskus en el caso del Municipio de General San Martín y Hugo Curto intendente del Municipio de Tres de Febrero, es que ambos provienen de partidos diferentes y han tenido un accionar similar. Ivoskus es de tradición radical, mientras que Curto tiene una raíz política e ideológica netamente justicialista. Esto nos deja entrever que podría ser una cuestión que traspasa el modo de accionar de los partidos en particular y que está relacionado con el accionar de los mecanismos de los gobiernos locales. Es necesario analizar entonces, si durante aquellos años en los que se perpetuaron en el poder han tenido algún tipo de control en su gestión por parte del Concejo Deliberante, principal encargado del accountability horizontal en los gobiernos locales.

De este modo, el objetivo general es caracterizar el funcionamiento de la rendición de cuentas horizontal a nivel local de los municipios de General San Martín y Tres de Febrero ubicados en el sector norte del Conurbano Bonaerense. Y entre los objetivos específicos del trabajo de investigación encontramos: determinar el funcionamiento de los Concejos Deliberantes en la Provincia de Buenos Aires, caracterizar las atribuciones y prerrogativas del Poder Ejecutivo de los municipios, analizar la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y comparar la performance de los concejales de los dos municipios en cuestión.

Para lograr alcanzar estos objetivos y demostrar la hipótesis del trabajo presuponemos la realización de una investigación explicativa para poner a prueba relaciones entre fenómenos. Estos fenómenos son traducidos operacionalmente ¿Cómo? Es central en una investigación la definición de los conceptos con los que vamos a trabajar, estos conceptos están en nuestra hipótesis y nuestro objetivo. Las variables, tal como se conocen metodológicamente, en nuestro trabajo de investigación son:

A. Control efectivo en los Ejecutivos de los municipios

- *Definición conceptual:* El control efectivo hace referencia a la capacidad del Concejo para supervisar las ejecuciones de proyectos y políticas del Poder Ejecutivo local.

¹ Nota periodística Anexo 5.1.G

- *Indicadores:* Cantidad de pedidos de informe realizados por año y bloque que lo hace, Cantidad de rendiciones de cuenta y presupuestos aprobados.

B. Incentivos institucionales

- *Definición conceptual:* Los incentivos institucionales son todas herramientas y procedimientos que posee el Concejo para llevar a cabo el control según la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- *Indicadores:* Atribuciones legislativas del Ejecutivo local, Capacidad de veto del Ejecutivo local (alto-medio-bajo), Capacidad de incidencia del Concejo Deliberante en el presupuesto anual (alta-media-baja) y el Sistema Electoral.

C. Incentivos partidarios

- *Definición conceptual:* Los incentivos partidarios refieren a la composición de partidos que conforman tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo local.
- *Indicadores:* Cantidad de partidos que participan en el Concejo Deliberante, Cantidad de bloques que conforman el Concejo Deliberante, Cantidad de mandatos del intendente con mayoría parlamentaria y Método de conformación de listas.

D. Performance de los concejales

- *Definición conceptual:* La performance de los concejales hace referencia al desempeño y el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores como representantes gubernamentales.
- *Indicadores:* Número de comisiones promedio a las que pertenece el concejal, Asistencia a las Sesiones Deliberantes de los concejales y Tasa de reelección.

La razón del trabajo es entonces contribuir a la teoría no sólo del funcionamiento de los gobiernos locales y de la accountability, sino también a la literatura que analiza las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos en América Latina. En definitiva para que un gobierno pueda ser considerado democrático no alcanza con el solo hecho de que se celebren comicios con asiduidad, sino que también los mecanismos institucionales

de control tienen un rol de importancia, por lo que intentaremos profundizar en el funcionamiento de la democracia a nivel local.

El trabajo de investigación se organizará así del siguiente modo. En primer lugar se llevará a cabo el marco teórico y conceptual, en el cual se describirán los autores que ofrecieron las definiciones de los principales conceptos de este trabajo. Se dividirán en dos tipos de autores: aquellos que han elaborado teoría sobre el control horizontal a nivel nacional y aquellos, que son los menos, que han elaborado sus teorías directamente utilizando el caso de gobiernos municipales.

El desarrollo será dividido en tres capítulos centrales. En el primer capítulo, se analizará la Ley Orgánica de las Municipalidades, la ley magna de los municipios en la Provincia de Buenos Aires. De allí analizaremos las principales herramientas de control que se le otorgan a los Concejos Deliberantes y los poderes deliberativos que poseen los Intendentes. Ya durante el segundo capítulo se analizará el sistema electoral de los municipios en Buenos Aires y su consecuente sistema de partidos. Se describirá la llegada al poder tanto de Ricardo Ivoskus como de Hugo Curto y la conformación política de los Concejos Deliberantes desde el 2004 hasta el 2011. Ya en el tercer y último capítulo, realizamos una descripción exhaustiva de las sesiones ordinarias de ambos Concejos en el periodo analizado para obtener una perspectiva real del control cotidiano del legislativo hacia el Ejecutivo. Mediante cuadros, cifras y gráficos se reconstruirá un panorama concreto sobre la accountability horizontal en estos dos municipios seleccionados. Para finalizar y dentro de este tercer capítulo, se medirá la performance de los concejales a través de tres indicadores: la presencia física en las sesiones ordinarias, la cantidad de comisiones que conforman los legisladores y la tasa de reelección (incentivo que consideramos influye directamente para llevar a cabo una buena performance dentro de una cámara legislativa).

Luego de desarrollados los tres capítulos, se obtendrá la conclusión final donde se explicitará si la hipótesis planteada al inicio del trabajo se comprueba o no.

2. Marco teórico

Dentro del marco teórico se encuentran dos grupos de autores, una mayoría que habla de la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel nacional y por el otro una minoría que desarrolla la misma relación pero a un nivel local es decir que centran su atención en los intendentes y concejos deliberantes.

Dentro de los autores del primer grupo, **Manuel Alcántara Sáez** y **Francisco Sánchez López** en su paper “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y Control Político” (2001) refieren específicamente al control parlamentario en el sistema presidencialista. Aseguran así que en estos tipos de regímenes, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del Jefe del Gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan más incentivos y eficacia al control parlamentario entendido en un sentido más tradicional, es decir referido a la sanción y destitución de los funcionarios, y en lo referente al proceso legislador incluye nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones. No hay que olvidar que sólo en el presidencialismo se pueden dar los gobiernos sin mayoría parlamentaria, también llamados gobiernos divididos, circunstancia en la que el partido o coalición del Jefe del Gobierno no es la misma que el bloque o coalición mayoritaria del Legislativo. En el presidencialismo, es el Legislativo que, como es natural, hace la discusión y correcciones de las leyes mediante debates en una o dos cámaras, según el caso. Después pasa el proyecto al Presidente quien puede aprobarlo para que la ley comience a regir, puede también negar el proyecto de ley por completo (veto total) o incluso introducir modificaciones para que el Congreso las incluya o rechace (veto parcial).

Dos de los estudios más completos sobre el tema del presidencialismo en América Latina, **Shugart y Carey** (1992) y **Mainwaring y Shugart** (1997) plantean que las atribuciones legislativas del Ejecutivo, entre las que se cuenta la capacidad de veto del Presidente sobre los proyectos de ley, son de las variables que más inciden en el tipo de presidencialismo que se da en cada uno de los países. Por lo que, por otro lado, el conocimiento de los mecanismos que brindan las constituciones a los Legislativos para superar el veto del Ejecutivo, se convierten en indicador de la fortaleza del Legislativo.

Algunos denominan el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo **accountability horizontal**, sin embargo para poder llegar a este último concepto es necesario entender qué refiere la ciencia política cuando lo utiliza. **Peruzzoti y Smulovitz (2002)** explican que en las democracias representativas existe una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, y como existe tal, se requiere de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulte en gobiernos cuyas políticas no respondan a las preferencias del electorado. Los autores aseguran que la cuestión que aborda el concepto de **accountability** es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación. Es decir, el concepto hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.

Mediante una metáfora espacial, es **Guillermo O'Donell (1998)** quien clasificó los mecanismos de **accountability** en horizontales y verticales, los cuales indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de **accountability horizontal** se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles sobre el Estado. En el primer caso los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran mutuamente. Para que sea efectiva deben existir agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y sancionar actos ilícitos de otras agencias del estado. Por otro lado, su efectividad pasa no sólo por sus acciones, sino también por lo que son capaces de prevenir. O'Donell la define como "la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos"².

² O'Donell, Guillermo (1998) *Accountability Horizontal*, Buenos Aires: Editorial Ágora.

Existen dos tipos de agencias de accountability horizontal: las de balance (integrado por los tres grandes poderes clásicos) y las asignadas (fiscalías, auditorías, Ombudsman, etcétera). En el caso de las agencias de balance es de suma importancia la división de poderes y el equilibrio de los pesos y contrapesos. Sin embargo según el autor, las agencias de balance poseen algunas deficiencias: son reactivas, y por otro lado los conflictos que desatan alrededor de las cuestiones suelen ser sumamente dramáticos y políticamente costosos. No está de más decir también que suelen ser toscas frente a la creciente complejidad y especialización de las burocracias y las políticas estatales.

Gary Cox y Scott Morgenstern (1998) también forman parte del grupo de autores que teorizaron sobre la relación de los presidentes con las legislaturas. Sin embargo, su aporte principal es que ponen el foco en los presidentes de América Latina, permitiéndonos acercarnos aún más a nuestro objeto de estudio. Para estos dos autores, todo presidente preverá a la hora de tomar una decisión si la mayoría legislativa será:

- A. Recalcitrante,
- B. Negociadora,
- C. Parroquial-venal, ó
- D. Subordinada.

Una mayoría recalcitrante (un escaso porcentaje de los legisladores apoyan al presidente) rechazará en esencia todas las propuestas que más le interesan al presidente. En cambio, una mayoría subordinada (un altísimo porcentaje de los legisladores están en deuda con el presidente) acepta en esencia cualquier propuesta que le haga el presidente. Entre estos extremos, el presidente puede enfrentarse con dos tipos de legislaturas más o menos manejables: una que le exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones (mayoría negociadora) y otra que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos u otros beneficios (mayoría parroquial-venal). Según cuál sea el tipo de legislatura que el presidente prevé tener, adoptará distintas estrategias y utilizará diferentes facultades institucionales para instrumentar esas estrategias. En concreto, desde su punto de vista, la estrategia y la táctica variarán con el tipo de legislatura.

Pero, ¿Cuáles son las condiciones que se deban dar para que las legislaturas sean de uno u otro tipo? Específicamente, son dos: el porcentaje de legisladores que apoyan al

presidente y el porcentaje de legisladores de intereses fundamentalmente parroquiales (quienes conciben que su carrera política continuará en el plano local y que su obligación consiste sobre todo en proteger las prerrogativas locales) Las variables vinculadas a las ambiciones políticas de los legisladores también tienen un rol central en la teoría de estos dos autores. En México, la Argentina y Brasil (donde fueron reelectos en elecciones recientes el 0,20 y 35% respectivamente, de los legisladores) los miembros de la legislatura aspiran a agarrar lo que puedan y salir corriendo. Los legisladores con un bajo índice de reelección son particularmente sensible a los presidentes (u otros funcionarios) que controlan los recursos que dichos legisladores necesitan para forrar su bolsillo, mejorar sus perspectivas políticas futuras o re retribuir a quienes los han patrocinado. Por el contrario, los legisladores que vislumbran para si una carrera legislativa más prolongada (por ejemplo, en Chile, donde normalmente son reelegidos alrededor del 70 % de los miembros de la cámara baja y un 10-15 % se presenta para ocupar una banca de senador) les preocuparán los resultados de las medidas propuestas por el gobierno (sin desprestigiar los beneficios electorales de la política de favores menudos). Esta preocupación puede tener una motivación electoralista; dado que las elecciones giran en torno de una combinación de las características de los candidatos con los resultados de las medidas de gobierno, los legisladores interesados en ser reelegidos tenderán a querer involucrarse en el proceso decisorio de las políticas públicas.

Otra variable que influye en que una legislatura sea parroquial o esté más interesada en las políticas públicas es la ideología partidaria. Los partidos de ideología fuerte serán menos venales que una heterogénea coalición de políticos en busca de fama, poder y fortuna.

Ahora bien, ¿cuáles son las estrategias que utilizan los presidentes? En América Latina, el Poder Ejecutivo tiene por lo común más capacidad de decisión unilateral que los presidentes norteamericanos o primeros ministros europeos, si bien ocupa una posición intermedia en lo referente a su injerencia en el proceso legislativo. Esta específica combinación de capacidades institucionales, a lo largo de dos dimensiones separadas, produce una clara oscilación en la estrategia de la presidencia, frente al tipo de legislatura a la que se confronta, entre el recurso a sus poderes unilaterales y el recurso a sus poderes integrativos.

- A. Poderes unilaterales. Son aquellos poderes que pueden utilizarse para modificar las medidas de gobierno sin la concurrencia de la legislatura. Los ejemplos más claros son los decretos constitucionales; pero otras clases de decretos, la sanción de normas legales y aún los vetos pueden aplicarse a veces para lograr instaurar una nueva medida de gobierno. Cuando un presidente es políticamente más débil, es típico que recurra con mayor frecuencia a estos poderes unilaterales; en cambio, cuando es políticamente más fuerte, lo hará con menor frecuencia.
- B. Poderes integrativos. También recurren a otros poderes, como los decretos de necesidad y urgencia y la designación de ministros, que pueden ayudarlos a incorporarse en primera persona al proceso legislativo. Estos poderes integrativos permiten al presidente fijar la agenda no sólo enviando propuestas al congreso, sino también priorizando ciertos proyectos dentro de los procedimientos internos del congreso o reforzando a determinados aliados en la legislatura. El uso de estas capacidades potenciales de integración con la legislatura de modo que se vuelvan efectivas responde a las variaciones que sufre el apoyo brindado por la legislatura al presidente de un modo exactamente opuesto al antes indicado para los poderes unilaterales: dicho uso es más frecuente cuanto más fuerte sea políticamente el presidente, menos frecuente cuanto más débil sea.

Resulta claro que ante cualquiera de estos tipos de legislaturas, el presidente tiene una respuesta óptima; de ahí que a esos cuatro adjetivos para las legislaturas les acoplemos cuatro adjetivos para designar a los respectivos presidentes. En primer término, si el presidente cree que la legislatura es recalcitrante, su mejor estrategia (suponiendo que cuente con poderes de decisión unilateral) consistirá en buscar la manera de sortear el veto de la legislatura recurriendo a sus poderes unilaterales. A un presidente de estas características lo llamamos "imperial" (y si carece de tales capacidades decimos que es "impotente"). En el otro extremo de la escala, si el presidente piensa que la legislatura le está subordinada, es decir que acepta la mayoría de sus propuestas sin necesidad de negociar, su mejor estrategia consiste en dictar las condiciones y estamos entonces ante un presidente "dominante". El tercero y cuarto tipo de presidentes se enfrentan con mayorías legislativas negociadoras y en el curso de su acción de gobierno negocian con

tales actores legislativos. En este caso, los dos tipos de presidente se diferencian por lo que ofrecen a los legisladores a cambio de su apoyo. Esto es, ambos tipos son una función de la frecuencia con que el presidente utiliza sus elementos de negociación fundamentales: retribuciones particularistas (favores menudos y patronazgo), retribuciones con cargos públicos (carteras ministeriales), concesiones en materia de políticas de gobierno y fijación de la agenda.

CUADRO 1
Estrategias presidenciales y legislativas

Estrategias presidenciales	Estrategias legislativas			
	Rechazo	Negociación	Demanda de retribución	Aceptación
Adoptar medidas unilaterales	Presidente imperial, legislatura recalcitrante			
Negociar	Presidente coalicional, legislatura negociadora			
Retribuir	Presidente nacional, legislatura parroquial o venal			
Dictaminar	Presidente dominante, legislatura subordinada			

También cabría preguntarse ¿Cuáles son las herramientas de control legislativo? Para definir el término “control parlamentario” Llanos y Nolte en “Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas” (2006) utilizan la definición de Steffani. Según la misma, se trata de la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública y se diferencian 5 dimensiones:

1. Revisión posterior de las actividades del gobierno y de la administración pública;
2. Participación permanente y seguimiento de las actividades del gobierno y de la administración pública;
3. Control con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de leyes y el presupuesto;
4. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, a revertir sus políticas en el proceso legislativo;

5. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y eventualmente destituirlo (está existe en el sistema presidencialismo bajo el Juicio Político).

Según los autores, no sólo las normas constitucionales determinan el comportamiento de los actores políticos, sino también la organización y las capacidades técnicas del Parlamento.

En lo que respecta a las normas constitucionales, la influencia del parlamento en el proceso de producción de leyes depende de:

- A. La fuerza del veto presidencial,
- B. La existencia de limitaciones formales o temáticas a la participación del parlamento en la redacción de las leyes,
- C. La participación del parlamento en la determinación de los gastos presupuestarios,
- D. La posibilidad del Congreso de rechazar el plan de presupuestos del Poder Ejecutivo,
- E. la facultad presidencial de legislar por decreto y
- F. La facultad presidencial de convocar a un referendo o plebiscito.

Además, para llevar adelante las actividades de control parlamentario es preciso que los instrumentos a disposición del legislador estén diseñados de un modo que permita su uso. Entre los factores que afectan el déficit técnico para Nolte se suele citar la permanencia de los legisladores en el Congreso. Se sostiene que si la tasa de reelección del legislador es baja, el Congreso no llega a convertirse en un ámbito adecuado para la adquisición de capacidades técnicas.

Por último, también hacen un aporte en lo que respecta al apoyo técnico-profesional y comisiones. Para que actúen de manera eficiente las comisiones no deben ser numerosas, su tamaño no debe ser grande, sus áreas de competencia deben corresponder a la jurisdicción de los ministerios, y deben contar con el apoyo de los asesores técnicos.

Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López (2001) también enumeran las herramientas de control parlamentarias. Se considera al veto como la limitación más importante a la capacidad legislativa de los Congresos, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Legislativo emitidas como leyes. Las insistencias son a la vez el último recurso del Congreso y su utilización implica el “triumfo” de éste sobre el Ejecutivo cuando la voluntad de las dos ramas se enfrentan.

Los vetos e insistencias son, en algunas ocasiones, indicadores de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo (porque son usados) o de poder del Congreso (porque los provoca). Que las insistencias se den es relativamente más difícil y tiene sentido considerarlas como un indicio de conflicto y/o poder del Congreso.

Como hemos dicho anteriormente, según las Constituciones los vetos pueden ser de dos tipos: totales cuando el Presidente rechaza todo el proyecto de ley aprobado por el Legislativo ó parciales cuando el Presidente pone objeciones sólo a una parte del proyecto de ley, parte sobre la que él tiene que ofrecer alternativas para que el Congreso las discuta y se allane al veto o simplemente insista sobre el proyecto original dejando de lado las sugerencias presidenciales. El veto total a los proyectos de ley es una atribución de todos los Jefes de Gobierno latinoamericanos, lo que es visto como un indicador de su fortaleza frente a los otros actores del sistema político. Sólo en los casos de Chile y Honduras no se habla explícitamente de la capacidad del Presidente para vetar totalmente un proyecto de ley, pero la Constitución contempla figuras jurídicas equivalentes al veto total.

El principal artilugio que está detrás de la posibilidad de insistencia del Legislativo es el requisito de mayorías especiales para aprobar las mociones de este tipo. El mecanismo se complica aún más al tomar en cuenta el número de Cámaras y el procedimiento estipulado para insistir ante el veto, pues, en algunos casos las decisiones las tomará cada Cámara por separado o ésta será adoptada en sesión conjunta del Legislativo en pleno.

Otras herramientas constitucionales de control contemplan el derecho de los miembros del Legislativo a hacer preguntas a los miembros del Gabinete y de recibir la información que soliciten a cualquier funcionario, la atribución de formar comisiones de investigación y la obligación del Jefe de Gobierno de presentar por lo menos un informe anual ante su respectivo Legislativo. En todos los países latinoamericanos también se deja claro que el hecho de que un funcionario sea sancionado en juicio político por el Congreso no le deja exento de las responsabilidades jurídicas, sean éstas civiles o penales, de sus acciones.

Valeria Palanza en su artículo “Delegación y control parlamentario en Argentina” (2006) explica a través de diversos autores y artículos reconocidos en ciencia política que